Crise e Mudança Social

Candido Mendes

AL América Latina

Obra publicada
com a colaboração do
CONJUNTO UNIVERSITÁRIO CANDIDO MENDES

Diretor: Prof. CANDIDO MENDES

CRISE E MUDANÇA SOCIAL

Ensaios apresentados no Seminário sobre Indicadores Sociais do Desenvolvimento Nacional na América Latina, Rio de Janeiro, 1972.

Organização e introdução de

CANDIDO MENDES

COLEÇÃO AMÉRICA LATINA

Direção de FANNY TABAK.

Departamento Editorial

MAURA RIBEIRO SARDINHA

CRISTINA M. PAES DA CUNHA

CARMEN LÚCIA R. DE OLIVEIRA

Capa:

LILIAN

Direitos desta edição adquiridos pela

LIVRARIA ELDORADO TIJUCA LTDA.

Rua Conde de Bonfim, 422 loja K

RIO DE JANEIRO

1974

Impresso no Brasil

Printed in Brazil

SUMÁRIO

Candido Mendes — *Introdução* IX

S. N. Eisenstadt — *Modelos de modernização e desenvolvimento: com possível aplicação à América Latina* 1

Christian Anglade — *Estabilidade política* versus *manutenção do sistema na América Latina* 43

Hélio Jaguaribe — *Elites funcionais e disfuncionais* 97

F. H. Cardoso — *Estado e sociedade* (*Notas preliminares*) .. 111

Wanderley Guilherme dos Santos — *Governando por decretos* 131

Candido Mendes — *O discurso político como indicador nos sistemas de elite de poder na América Latina.* (*O comportamento das palavras-chave na fala presidencial brasileira de 1964 a 1971*) 147

Simon Schwartzman — *Uma abordagem teórica ao regionalismo político* 197

Gláucio Ary Dillon Soares — *A nova industrialização e o emprego industrial na América Latina: comentários preliminares* 223

Atílio A. Boron — *A mobilização eleitoral na Argentina e no Chile: antecedentes para o estudo da mobilização política na América Latina* 245

Guilhermo A. O'Donnell — *Democracia e desenvolvimento econômico-social: alguns problemas metodológicos e conseqüentes resultados espúrios* 275

UMA ABORDAGEM TEÓRICA AO REGIONALISMO POLÍTICO

Simon Schwartzman

Seria razoavelmente evidente que, a este ponto, a análise do sistema político do Brasil não impeça divisões regionais e diferenciações de consideração sistemática[1].

A relevância da análise de política regional é de certa maneira uma rotina: se quisermos aprofundarmo-nos no estudo de um sistema político, deveríamos sair da análise da estrutura global para o estudo de diferenciações regionais e de subsistemas, e quanto maior a população e a área geográfica, cobertas pelo sistema, mais importante é o último.

A idéia aqui, entretanto, de que a análise vai além dessa proposição não é só de que os subsistemas regionais proporcionam uma "melhor" compreensão do sistema nacional, mas também de que o sistema nacional não possa ser devidamente compreendido, sem seus componentes regionais.

---

1. Este trabalho é parte de um estudo maior sobre o sistema político brasileiro numa perspectiva histórica. Trabalhos publicados anteriormente incluem "Representação e Cooptação Política no Brasil" (*Dados*, 7, 1971; *Desarollo Económico*, 41, 1971); "Veinte anos de Democracia Representativa en Brasil" (*Revista Latino americana de Ciencia Política*, 1971) e "Desenvolvimento e Abertura Política" (*Dados*, 6. 1970). Sempre deu-se mais ênfase à perspectiva teórica, que aos dados reais. Excelentes estudos têm sido feitos sobre a história regional brasileira, e eles fornecem a referência empírica indispensável às minhas interpretações.

Sou grato a Antônio Octavio Cintra, Gláucio A. D. Soares, Gustavo Bayer e Peter Mc Donough, por sugestões, comentários e críticas, com a cláusula "sem culpa", de costume.

Já mencionei isto antes, ao discutir o papel do Estado de São Paulo, considerando o sistema nacional brasileiro[2].

Chamei a atenção para o fato de que é impossível considerar São Paulo tanto como um caso *deviant* no quadro nacional como também representativo de um estágio "mais avançado" de desenvolvimento no país. Dois fatos são suficientes para chegarmos de novo ao ponto desejado. Um é a fraqueza dos partidos políticos nacionais no Estado de São Paulo durante o período 1954-1964, que refletiu uma relativa marginalização do centro econômico do país, considerando o sistema de partidos nacionais. O outro é o relativo equilíbrio entre os processos de urbanização e industrialização a que o Estado submeteu-se durante este século.

Isto difere notavelmente dos processos de urbanização sem industrialização em outras áreas metropolitanas do país. Considerar São Paulo como um caso *deviant*, significaria pôr de lado o papel histórico da mais importante área do país, em termos econômicos e populacionais, que naturalmente não é admissível.

E não há nenhuma razão para imaginar-se que as atuais áreas metropolitanas do país, tais como o Rio, Belo Horizonte, Recife e outras, irão eventualmente copiar o molde paulista de intensiva industrialização, conduzindo a um processo de concentração urbana.

São Paulo tampouco é um caso "diferente". O Estado do Rio Grande do Sul, com limites com a Argentina, Uruguai e Paraguai, tem desempenhado historicamente um papel político no sistema nacional, o qual tem sido bastante desproporcional ao seu tamanho e à sua economia[3].

O Rio Grande do Sul não é uma região política tradicional baseada em fronteiras locais e lealdades numa economia estagnada, que são consideradas por muitos como o núcleo da política tradicional brasileira e não tem sido um pólo econômico dominante e nunca esteve no centro administrativo do país. Ao contrário é um estado fronteiriço que fica a milhares de milhas da capital do país,

2. Para o papel de São Paulo no sistema econômico e político do Brasil, principalmente antes de 1945, ver Warren Dean, *The Industrialization of São Paulo, 1880-1945* (Austin, the University of Texas Press, 1969), e minha discussão sobre "Representação e Cooptação" acima.

3. Para o papel do Rio Grande na política regional brasileira, ver Joseph L. Love, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930* (Stanford: Stanford University Press, 1971). Para o estudo acadêmico da construção social e política do Rio Grande do Sul no século XIX, ver F. H. Cardoso, *Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional*, (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1962).

mas essa marginalização geográfica parecia ter posto o estado bem no centro da política nacional, do começo do século XX em diante. O principal papel do Rio de Janeiro, como centro do governo nacional, é possivelmente mais fácil de compreender-se; o mesmo aplica-se ao Estado de Minas Gerais que se aproxima mais do que o conceito de política "tradicional", em termos históricos.

Em suma, temos, no mínimo, quatro fatores regionais no sistema político, que se comportam de maneira bastante variadas, causando um grande e até inesperado impacto no sistema nacional: o centro econômico (São Paulo), o centro urbano e administrativo (Rio de Janeiro), a tradicional região rural (Minas Gerais) e o estado fronteiriço (Rio Grande do Sul).

O objetivo deste trabalho é o de destacar a estrutura teórica da sua atuação recíproca[4].

1. *ESTADO E SOCIEDADE*

Stein Rokkan apresentou-se com uma estrutura altamente sofisticada e complexa para o estudo de construção de uma nação e o desenvolvimento de divisões políticas e partidárias na Europa Ocidental[5].

Seria decerto imprudente tentar aplicar diretamente toda a estrutura analítica dele ao estudo do sistema político brasileiro; porém será essencial ter isso em mente à medida que tentamos desenrolar as variáveis que caracterizam o processo de diferenciação regional e integração nacional do Brasil numa maneira mais indutiva, e, quem sabe, mais "natural".

O ponto de partida é a clássica diferenciação entre Estado e sociedade. É do mesmo modo reconhecido hoje que existem dife-

4. É importante notificar que me afastei do quadro da Bahia e de Pernambuco, estados que foram centros políticos e econômicos nacionais no período colonial, e que passaram por um processo marcante de "atimia" política. Presumo que caem no modelo tradicional, representado por Minas Gerais, mas esta é certamente uma simplificação que deveria ser estudada com cuidado.

5. Stein Rokkan, *Dimensions of Stated Formation and a Nation Building. A Possible Paradigm* (1971), mimeografado. E "Cleavage Structures, Party Systems and voter Alignments: an Introduction" (com S. M. Lipset) em S. Rokkan e S. M. Lipset, *Party Systems and Voter Alignments*. Charles Telly sugeriu um projeto extremamente interessante para a análise da construção das nações da Europa Ocidental, que está dentro da mesma perspectiva.

renças substanciais entre o significado da palavra Estado em anglo-saxão e em outras tradições intelectuais; essas diferenças estão presas a reais diferenças históricas, e conduzem a uma relativa falta de condição do Estado da teoria política anglo-saxã. J. P. Nettl tem discutido sobre a importância de tomar-se "o grau da variável de majestade" como uma variável central em estudos interestaduais[6], e Reindhard Bendix, num estudo anterior, chegou a uma conclusão semelhante[7].

A essência do argumento refere-se à idéia de que o Estado não é somente um conceito referente à integração e à soberania de uma certa população num dado território, em cujo caso a noção de níveis diferentes ou graus de soberania não teria sentido, mas isso se refere mais a uma instituição específica num país que não só desempenha as funções de manutenção e soberania de fronteiras, mas pode também ser maior ou menor, mais forte ou mais fraco, independente ou controlado por outros grupos e instituições sociais.

Isto significa, em outras palavras, mudar de uma perspectiva funcional para uma mais estrutural; isto é, estudar o Estado como uma instituição dotada de uma própria estrutura mutável.

Tanto Bendix como Nettl põem as diferentes concepções de Estado em perspectivas históricas e teóricas. Bendix chama a atenção para a existência de duas principais abordagens em teoria política, ao menos desde Maquiavel. A primeira e a mais velha dessas abordagens é a do próprio Maquiavel; ele considera os fatos políticos e acontecimentos como funções das habilidades e virtudes do líder político, o Príncipe.

De maneira mais geral, essa tradição leva à percepção do Estado como a unidade que organiza os desejos e as aspirações da sociedade como um todo, definindo e trabalhando para seus objetivos. Não há problema de resposta do mandante para o mandatário e é como se não houvesse nenhuma resistência da estrutura

6. "A relativa ausência de condição de Estado", da ciência social americana, coincide com a relativa"ausência de condição" dos Estados Unidos, com o longo período, durante o qual a sociedade pluralista que Tocqueville previu com sensibilidade, estava tornando-se institucionalizada num vasto continente. Basta lermos Lipset ou Mitchell para ver que um exame sócio-político americano simplesmente não dá lugar a nenhuma noção válida de "Estado". J. P. Nettl, "O Estado como uma Variável Conceitual", *World Politics*, XX, 4, 1968, pp. 559-592.

7. Reinhard Bendix, "Social Stratification and the Political Community", em R. Bendix e S. M. Lipset (eds.), *Class, Status and Power*, 2ª ed. (Nova Iorque: Free Press, 1966).

social para o Príncipe: as únicas limitações do seu ideal são sua própria fantasia e sagacidade. Isto é, naturalmente, uma concepção radical que tem o Estado absolutista com uma implícita referência empírica.

A outra tradição teórica deriva de Rousseau: o Estado age por uma representação do povo, de acordo com um contrato social explícito e bem limitado. A idéia de um contrato social teve, é claro, um significado que é ideológico e normativo, uma vez que apareceu num contexto de luta contra o absolutismo, mas também teve seu valor sociológico, o de ser uma afirmação empírica de como é feita a política quando os grupos sociais são fortes e o governo é fraco. A noção contratualista de Estado equivalente a uma revolução copernicana no pensamento político, levando a uma mudança de perspectiva que quase sempre provocou a própria anulação do Estado como variável autônoma digna de atenção do analista político.

Aliás, nessa concepção severa, o Estado não passa do centro, através do qual os grupos ou classes dominantes exercem seu poder, sem uma textura política própria.

É Hegel, através da crítica feita por Marx à "Filosofia da Lei"[8], que abre caminho à análise das relações entre Estado e sociedade civil, como estruturas separadas e freqüentemente contraditórias. Hegel distingue a sociedade civil, que é o estado de necessidade, do Estado, que representa o desejo geral, a unidade de vida política.

Para sermos mais específicos, Hegel achava que a sociedade civil era o fenômeno do Estado, enquanto o Estado seria a idéia da sociedade. A idéia apresenta-se como a Soberania e a Constituição, e a mediação entre a Idéia e a Sociedade é feita por diversas instituições interventoras, tais como a opinião pública, a representação de grupos civis no Estado, a burocracia e assim por diante[9].

Um dos principais pontos da crítica é a ênfase que Marx dá ao caráter privado da burocracia. Para Hegel, burocracia é a alma do Estado, e as atividades privadas dos empregados civis desempenham uma função universal.

8. Cf. G. W. Hegel, *Principes de la Philosophie du Droit* (Paris, Gallimard, 1940), traduzido para o francês por André Raan, especialmente depois da página 255).

9. Estou seguindo aqui a discussão de Jean Hippolyte, *Etudes sur Marx et Hegel* (Paris, Marcel Riviere, 1969), que se refere à obra clássica de G. Lukács sobre o jovem Hegel.

Para Marx, entretanto, o burocrata acaba transformando essa função universal em funções de ordem privada. Para Hegel a burocracia tem como primeira admissão a autonomia e a organização da sociedade civil e corporações privadas. A escolha de empregados civis e autoridades públicas é concebida como uma escolha mista, iniciada no setor privado e aprovada pelo Soberano. O fato é, diz Marx, que esse tipo de penetração da sociedade civil no Estado não conduz a nada além da criação de outro tipo de corporação privada, a burocracia: "As corporações são o materialismo da burocracia, e a burocracia é o espiritualismo das corporações; mas a corporação é a burocracia da sociedade civil, e a burocracia é a corporação do Estado". E, mais adiante: "A burocracia tem em seu poder o ser do Estado, o ser espiritual da sociedade; é a sua *propriedade privada*".

O espírito geral da burocracia é seu mistério, guardado dentro dela pela hierarquia e protegido pelas suas características de corporação privada. O espírito do Estado, quando é conhecido por todos, é percebido pela burocracia como uma traição de seu mistério. *Autoridade* é então o princípio de sua ciência, e a idolatria pela autoridade, seu sentimento.

Porém, dentro da própria burocracia, o espiritualismo torna-se um materialismo de obediência passiva, de fé na autoridade, dos mecanismos de atividades formais fixadas, de princípios fixados, idéias e tradições. Para o burocrata considerado como um indivíduo, os objetivos do Estado são o seu objetivo pessoal: a busca de posições mais altas, o impulso na sua ascendência social[10].

Essa noção de uma burocracia com interesses privados inclui, é claro, o conceito do Estado como a arma política de uma dada classe social; e entretanto mais geral, como nota Nettl diante disso, com certa extensão, e mostra como Marx parcialmente perdeu interesse pelo problema do Estado, quando mudou, tanto intelectualmente como fisicamente, da Europa Oriental para a Inglaterra e quando, ao escrever *Das Kapital*, se concentrou na análise muito mais "inglesa" das forças econômicas e conseqüente relação de classe do que mesmo nos problemas de conscientização ideológica e de revolução numa Europa dominada pelo Estado[11].

10. Esta é uma tradução livre da versão francesa "Critique de la Philosophie d'Etat de Hegel" K. Marx, *Oeuvres Philosophiques* (Paris, Molitor, vol. 4, p. 103). Dá ênfase ao original.

11. "State as a Conceptual Variable", p. 572. A principal referência aqui é Eugene Ramenk, *The Ethical Foundation of Marxism* (Nova Iorque, 1962).

Bendix mostra como o próprio Maquiavel reconheceu a existência de dois tipos de governo, um conduzido pelo "Príncipe e seus súditos" e o outro pelo "Príncipe e por Barões"[12].

Enquanto, no primeiro tipo, o Príncipe é a única fonte de poder, no último existem direitos de influência política que são obtidos através da herança e não dependem do favor do Príncipe. O segundo tipo de poder político caracteriza um estado de equilíbrio entre o poder central e o que seria mais tarde chamado a "sociedade civil", cada um com alguma autonomia de decisões e iniciativa, e cada um tentando limitar e dirigir o comportamento do outro. O fato de que os Barões são apenas um pequeno grupo de aristocratas é teoricamente menos importante do que a noção de suas fontes de poder não se originarem do Príncipe.

Uma vez estabelecida essa dualidade de fontes de poder, várias direções serão expandidas e diferenciadas. O que importa é a idéia de que esta não é uma simples questão de diferenciação funcional, na qual o Estado desempenha as funções políticas de autoridade vertical e dominação, enquanto os Barões retêm as funções horizontais de solidariedade e agregação de interesse e articulação. O que realmente acontece é que a agregação e a articulação de interesses particulares são levadas dentro das estruturas de autoridade, enquanto os sistemas de autoridade são desenvolvidos no setor "privado" da sociedade e almejam o controle do Estado. O verdadeiro equilíbrio entre essas duas tendências varia e tem que ser determinado empiricamente. A questão teórica de maior significação, aqui, é a noção das características de uma dada estrutura de Estado não poderem ser totalmente deduzidas das características de sua "sociedade civil" (ou, em termos modernos, sua estrutura de classe), assim como essa sociedade não pode ser inteiramente compreendida com base nas características formais de sua organização governamental.

2. PATRIMONIALISMO E O CRESCIMENTO DO ESTADO

No modelo contratualista, o governo não tem poder próprio, em atos por representação e com recursos providos pela sociedade civil. Realmente, como foi demonstrado na crítica de Marx de teoria

12. N. Maquiavel, *The Prince* (Nova Iorque, The Modern Library, 1940), p. 15, citado por R. Bendix, *Max Weber— An Intellectual Portrait* (Nova Iorque, Doubleday, 1960) p. 360.

da lei, a organização que desempenha essa representação desenvolve recursos e interesses privados. Isso ocorre quando o Estado age por representação de toda a sociedade, assim como quando se comporta mais ou menos como o "instrumento" de uma certa classe. Uma das razões para isso é naturalmente o simples crescimento e diferenciação do governo.

Do papel teórico de um simples guarda civil e mediador, "a ausência de condição estatal", do Estado do século XIX, referido por Nettl, desenvolve-se num gigante que forma uma simples abordagem de interesse de grupo à análise política um pouco maior que uma relíquia histórica. E. E. Schattschneider frisou bem este ponto:

"Enquanto olhamos para o outro caminho, o governo dos E.U.A. transformou-se numa operação global uma ou duas décadas atrás. O estoque é cerca de duzentas e cinqüenta vezes maior do que o de setenta anos passados. Num sentido puramente formal, podemos dizer que o governo dos E.U.A. é o mesmo estabelecido em 1789 — quase da mesma forma como a loja de consertos de bicicletas Henry Ford é a mesma Ford Motor Company de hoje"[13].

O que é mais notável no sistema americano não é apenas esse desenvolvimento em si como o fato de não ter levado a uma mais completa anulação das fontes de poder independente. O liberalismo americano, de acordo com um dos seus melhores críticos, Theodore J. Lowi, garante a privatização do setor público.

No que concerne ao setor agricultural, por exemplo, ele o vê, como um caso radical de "expropriação privada da autoridade pública". Esse é o molde feudal", continua, "a fusão de todos os *status* e funções e um governar através de rígidas, porém personalizadas, lealdades".

Em termos modernos, esse foi o "caminho corporativístico"[14]. A diferença entre esse neocorporativismo do Estado Liberal e o Estado Corporativo, como tal, é que, no último, o Estado comporta-se explicitamente e legitimamente a favor de um grupo que controla a máquina do Estado como a base, mais do que como um instrumento, de seu poder social, econômico e político.

A idéia de poder econômico baseado no Estado, e não o contrário (isto é, poder político baseado em recursos econômicos), dificilmente é aceita em teorias políticas "sem condição de Estado", e

13. E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People* (Nova Iorque, Holt, 1966) p. 116-117.

14. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism* (Nova Iorque, Norton, 1969), p. 102.

ajuda a explicar a odisséia do "modo de produção asiático", na linguagem marxista[15], como aparece nas *Grundisse*, recentemente redescobertas[16]; esse conceito aplica-se a algumas formas pré-capitalistas de organização econômica, que são caracterizadas pela inexistência parcial ou total de propriedade privada, ou ao menos pela inexistência de um setor público predominante na economia:

"Étant le veritable proprietaire et la veritable condition de la propriété colletictive, l'unit; peut elle-même sembler *distincte* et au-dessus de la multitude des communantes particulières: l'individu est allors, en fait, sans proprieté"[17].

Marx distingue dois subtipos dessas formas pré-capitalistas, um que é geralmente baseado na organização em larga escala de economias rurais, normalmente através de sistemas de trabalhos nacionalmente integrados, de irrigação de água de outro baseado mais nos centros urbanos, onde

"la guerre est donc la grande tâche collective, le grand travail commun, exigés soit pour s'emparir de conditions matérielles d'existence, soit pour défendre et perpétuer l'occupation[18].

Não é necessário prosseguirmos num debate que ainda se faz sobre o conceito de "asiatismo". É bastante sabermos que esse tipo de organização política e econômica não cabe no modelo em evolução, que vai da escravidão à servidão, ao trabalho salarial e ao capitalismo, um modelo a que está ligado o conceito político de interesse de massa, e que está mais ou menos implícito nas teorias de "ausência de condição de Estado" no desenvolvimento social[19].

É um fato que os Estados ocidentais que alcançaram níveis altos de desenvolvimento durante este século têm seguido esse molde e que há uma grande correlação entre um sistema descentralizado feudalista no passado e um grande desenvolvimento econômico neste século. "Sociedades hidráulicas", impérios burocráticos e centrali-

15. Para uma discussão maior sobre o conceito e sua história na literatura marxista, ver Karl A. Wittfogel, *Oriental Despotism* (Nova Iorque, Yale University Press, 1957), capítulo 9.

16. Publicado primeiro na Rússia em 1939. Traduzido para o francês por Roger Dangeville, com *Fondements de la Critique de l'Économic Politique* (Paris, Anthropos, 1967). A referência é do vol. L, p. 437.

17. Nesse contexto, a referência aos trabalhos de irrigação serve de exemplo para Wittfogel, entretanto eles são parte essencial ao que ele chama indiferentemente "sociedades hidráulicas" ou "despotismos orientais".

18. *Fondements*, p. 439.

19. Esse modelo está explícito em *The Origin of Family, Private Property and the State.* Ver sua discussão em *Oriental Despotism*, K. Wittfogel, p. 382.

zados do passado estavam bem acima da Europa medieval de acordo com quase qualquer padrão de desenvolvimento, mas era como se não pudessem adaptar-se à sociedade industrial moderna, enquanto os países anteriormente feudalistas (o único na Ásia que chega perto é o Japão) foram mais capazes de adotar formas modernas e eficientes de organização econômica. Assim, contrariando afirmações anteriores, o feudalismo não parece ter sido um fator de subdesenvolvimento, mas ao contrário foi sua ausência, e um domínio de um Estado burocrata e desenvolvido, que constituíram um dos seus determinantes.

Com uma penetração tardia num mundo desenvolvido através de iniciativa capitalista, esses países só possuem seus próprios estados inflacionados para trazê-los ao mundo se desenvolvimento industrial[20].

3. *DIVISÃO EM ESTADOS PATRIMONIAIS*

O conceito de "patrimonialismo" adquire sua caracterização total em Max Weber, quando se refere a um tipo de dominação tradicional onde o governo é uma extensão do lar e atividades do governante.

É essencial relembrar que esse conceito é usado como uma alternativa para outro tipo maior de dominação tradicional: o feudalismo[21]. Há poucas características de patrimonialismo que conduzem quase diretamente às divisões políticas que estão sujeitas a aparecer em Estados com esse tipo de dominação.

Primeiro, os Estados patrimoniais tendem a basear-se nos centros urbanos, e desenvolver a civilização urbana. Esses centros urbanos podem ser tanto o capital de um império, ou uma cidade-estado com interesses econômicos e militares no estrangeiro. Caracte-

20. Como fundamento dessa tese temos, entre outras coisas, o debate criado por Barrington Moore em *Social Origins of Democracy and Dictatorship* (Boston, Beacon Press, 1966). Trabalhos anteriores relevantes, que levam à mesma noção, incluem Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1962) e R. Bendix, *Work and Authority in Industry*, que trata do papel do Estado nas relações de classe da sociedade industrial Nova Iorque, Wiley, 1956). Para maior referência, ver Simon Schwartzman, "Desenvolvimento e Abertura Política", *Dados*, 6, 1969, pp. 36-41.

21. R. Bendix, *Max Weber — An Intellectual Portrait* (Nova Iorque, Doubleday, 1960, p. 360.

risticamente, esses centros tendem a ter uma considerável população flutuante e uma aristocracia que se enquadra de alguma maneira na burocracia governamental. O primeiro problema político dos Estados patrimoniais é o de satisfazer as massas urbanas e tornar os cargos governamentais disponíveis à aristocracia urbana. Segundo, existe a clássica tensão entre o governante e seus auxiliares: "Todos os Estados patrimoniais do passado envolveram um molde de descentralização determinado por uma luta pelo poder entre o governante, seus auxiliares e oficiais"[22]. Como cresce o reino patrimonial, cresce também a necessidade de representar poder e autoridade, e ao mesmo tempo a praticabilidade do controle central é reduzida. Além do mais, os representantes patrimoniais tendem a receber seus postos como prendas políticas e a usá-las como propriedade privada. Quando o Estado patrimonial é baseado em conquista e ocupação militares, esse molde leva ao desenvolvimento de corpos privados ou pretorianos militares, que são mais leais aos seus próprios capitães que ao governante. Quando o Estado patrimonial está baseado na agricultura, ocorre a atomização regional, com a emergência de sátrapas semi-autônomos.

O terceiro tipo envolve um modelo de contínua beligerância entre o Estado patrimonial e outros Estados fronteiriços. É razoável supor, mesmo que a ocupação militar e exploração direta são apenas casos extremos de expansão patrimonial militar. A história dos antigos impérios, inclusive o Império Romano, mostra um modelo claro de expansão que inclui, primeiro, a ocupação militar, espólio e escravização de parte da população local, mas após o estabelecimento de algum tipo de federação entre conquistador e conquistado, muito freqüentemente com a manutenção da classe governamental local na sua posição. O fundamento lógico para esse acordo é óbvio, uma vez que a manutenção da economia local e da estrutura política asseguram um contínuo fluxo de rendimento em direção ao Estado patrimonial, através de arrecadações e taxas de todos os tipos, que não podem ser abandonadas em conquistas predatórias. A manutenção desse tipo de autonomia local significa que algum poder permanece fora do Estado e que tensões e conflitos estão sujeitos a aparecer.

Uma situação não muito diferente surge quando algumas formas de atividade autônoma emergem dentro do domínio patrimonial, com ou sem o consentimento e intenção do governante. Um modelo nesse caso é a emergência de alguma indústria ou agricul-

22. R. Bendix, *Max Weber*, p. 348.

tura para o mercado estrangeiro, que é sobrecarregada de taxas pelo governo. O Estado estimula essa atividade, mas ao mesmo tempo funciona como um parasita que limita e eventualmente extermina a atividade autônoma. Essa situação difere do Estado patrimonial na sociedade de tipo "hidráulico", onde o governo desempenha um papel ativo na organização e administração da economia. Aqui, toda a iniciativa é proveniente da esfera privada e o papel do Estado é quase, puramente, fiscal. Na Europa absolutista, esse processo foi representado pela emergência de fortes centros de comércio e indústria, que tornaram paralela a decadência progressiva do poder feudal. Eventualmente, isso levou à emergência das aspirações e dos valores burgueses que provocaram a destruição do Estado patrimonial. Realmente, na sua análise das teorias de Weber sobre a emergência de racionalidade legal, Bendix mostra que, "na Europa Ocidental o poder patrimonial eventualmente promoveu a racionalidade formal de lei e administração e isso entrou em choque com a tendência de governantes patrimoniais de promover justiça substantiva e favoritismo pessoal". Weber explica esse processo, entre outras coisas, como uma conseqüência da necessidade de um governo central para restringir as pretensões de poder por parte dos vassalos e dos detentores de cargo público. Isso foi feito através do estabelecimento de uma burocracia com controle central e, "na luta contra a posição usurpada dos Estados", os governantes patrimoniais foram freqüentemente apoiados pela burguesia ascendente"[23].

Da discussão em curso, ficou bem claro que o patrimonialismo do tipo ocidental europeu, como existia nos regimes absolutistas, difere bastante de outros. A principal diferença consiste no fato do patrimonialismo ocidental europeu ter sido fortificado junto à emergência da burguesia, no fim do processo; o sistema de dominação legal, que os regimes absolutistas herdaram, foi mormente contratual, mais bem enquadrado ao capitalismo moderno. Seria certamente possível traçar as diferenças entre "sociedade com condição de Estado" e "sociedades sem condição de Estado, sugeridas por Nettl, de volta ao equilíbrio variável entre os poderes burgueses e patrimoniais na luta contra os remanescentes da sociedade feudal corporativa. É marcante a maneira como o próprio Weber não parece haver apreendido as diferenças estruturais que poderiam explicar as variações existentes na racionalidade legal e na autoridade entre os países anglo-saxões e os países da Europa continental. Essas diferenças são mínimas, contudo, se forem comparadas aos Estados que mudaram de um sistema originalmente patrimonialista para um Estado moderno centralizado, sem a mediação de uma revolução burguesa". Esses Estados são certamente capazes de modernizar e racionalizar sua burocracia, mas a base do seu poder e seus sistemas políticos serão necessariamente bem diferentes das democracias ocidentais. E eles constituem naturalmente a maioria dos atuais países não-ocidentais.

23. R. Bendix, *Max Weber*, pp. 405-406.

UMA DIVISÃO EM QUATRO REGIÕES

A discussão anterior nos dá uma noção teórica para a interpretação dos quatro tipos de regiões brasileiras sugeridas no início do trabalho. A lacuna existente entre a discussão teórica e o modelo brasileiro pode ser preenchida agora ao mostrarmos como as regiões brasileiras pertenceram a um tipo mais geral, uma espécie relacionada à presença histórica de um Estado patrimonialista.

O fato de Portugal não se enquadrar no tipo clássico europeu de organização feudal parece bem esclarecido entre os historiadores:

> "A nobreza, a seguirmos Antonio de Sousa, nunca chegou a criar raízes no campo, nem teve função civilizadora, função de direção e proteção dos moradores locais; apresentava-se antes como parasita da população e do poder central"[24].

O Poder concentrava-se na *Casa de Avis*, o que ajuda a explicar o notável empreendimento mostrado por Portugal nos séculos XV e XVI. Vindo ao Brasil, a centralizada, burocrática e patrimonialista estrutura do governo foi transplantada, primeiro com o estabelecimento do Governo Geral, em 1548, e muito mais tarde com a migração de toda a Corte Portuguesa ao Rio em 1808[25]. Com a independência brasileira, em 1822, por um membro da Corte Real

24. Sergio Buarque de Holanda (ed.), *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo I (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1960), p. 18.

25. A principal fonte para a análise do patrimonialismo português no Brasil é Raymundo Favro, *Os Donos do Poder — Formação do Patronato Político Brasileiro* (Porto Alegre, Editora Globo, 1958). Para uma visão maior do patrimonialismo espanhol, ver Magali Safatti e *Spanish Burocratic Patrimonialism in América* (Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1966). Ver também minha discussão sobre este assunto em "Representação e Cooptação Política no Brasil", *Dados*, 7. p. 17 e segs.

Portuguesa, a linha de continuidade nunca foi completamente quebrada, e isso é importante para uma compreensão da institucionalização estável do governo brasileiro durante o período colonial e mais tarde na segunda parte do século. É válido notar que, antes do estabelecimento do Governo Geral, em 1648, um sistema de capitanias, quase feudais, foi promovido sem sucesso.

Essas capitanias eram transmitidas de pai para filho e a Corte Portuguesa teve que comprar uma delas quando o Governo Geral foi criado[26]. O sistema de capitanias não funcionou, dizem os historiadores, mas duas delas obtiveram sucesso. Uma foi a de Pernambuco, onde a cultura açucareira floresceu como o principal produto da colônia, nos séculos XVI e XVII. A outra foi São Vicente, mais tarde conhecida como a Província do Estado de São Paulo.

Este breve apanhado esquematiza três dos nossos principais tipos regionais. Um abrange a capital do governo, localizada primeiramente em Salvador, depois no Rio de Janeiro. Esta é a mais moderna área do país de maior contato com a civilização européia, e onde cultura e consumo são mais conspícuos. É também uma área de população marginal e subemprego. De acordo com o recenseamento do Rio de Janeiro em 1890, por exemplo, cerca de cinqüenta por cento dos seus funcionários faziam "serviço doméstico", ou eram de "profissão não-declarada". A raça, naturalmente, está relacionada a isso, uma vez que a escravidão tinha sido abolida apenas dois anos antes desse recenseamento. Entretanto as diferenças não são tão grandes: setenta e seis por cento dos negros e cinqüenta e três por cento dos mulatos faziam parte desse grupo, mas também quarenta e três por cento dos brancos que representavam 62,5 por cento de toda a população "empregada"[27].

Essa massa de população marginal era com certeza um aborrecimento para a elite que ocasionalmente ajustava contas com eles,

26. Os pedaços de terra transmitidos por herança ao filho mais velho trouxe ao Novo Mundo alguns resíduos de feudalismo em declínio na Península Ibérica". E. Bradford Buans. *A History of Brazil* (Nova Iorque, Columbia University Press, 1970), p. 24.

27. Dados reformulados de Herbert S. Klein, "The Colored Freedmen in Brazilian Society", *Journal of Social History*, vol. 3, nº 1, 1969, p. 50. A fonte original é a Diretoria Geral de Estatística. Recenseamento Geral... de 1890, Distrito Federal (Rio de Janeiro, 1895, pp. 416-421.)

quando havia agitações[28]. Entretanto, o Rio de Janeiro apresentava freqüentemente um quadro de política popular e de participação da massa que quase não influía no modo como as coisas eram decididas, e nesse sentido não se diferenciava muito das outras capitais administrativas de sociedade não-industriais. Seus recursos econômicos derivavam do comércio e do emprego público, e sua vida política era caracterizada até certo ponto por tensão entre os burocratas urbanos e os comerciantes, e também uma pequena nobreza regional dependente, com ocasional mobilização do povo. O resultado das eleições nunca ultrapassou 5 por cento da população total antes de 1930 e é este o modelo global de participação política.

O Rio de Janeiro do século XIX e início do século XX pode ser descrito de modo geral como uma "cidade pré-industrial". Esse conceito foi sugerido por Gideon Sjoberg para caracterizar as estruturas urbanas que, segundo ele, desenvolveram-se em sociedades feudais, onde o desenvolvimento industrial ainda não havia começado. Num rodapé, Sjoberg tenta reduzir a diferença entre as cidades pré-industriais européias e não-européias.

"Henri Pirenne, em *Cidades Medievais,* e outros têm notado que as cidades européias cresceram em oposição à grande sociedade e foram separadas da mesma. Mas essa tese tem sido feita para a Europa medieval. A maioria das cidades industriais são partes integrais de estruturas sociais mais amplas"[29].

A principal dificuldade da noção de cidade pré-industrial é, naturalmente, a teoria do desenvolvimento unilinear que ela implica

28. O Rio tem sido, tradicionalmente, o lugar de mobilização popular nos assuntos políticos. Um dos exemplos mais conhecidos é a campanha abolicionista nos fins do século XIX. Outro exemplo foi a revolta da população por causa da inoculação da vacina contra a varíola, em 1904. Edgard Carone cita uma testemunha ocular do golpe de 1889, que estabeleceu a República, um bom exemplo tanto de proximidade pública como de impossibilidade de opinião do povo nos assuntos políticos:

"Por ora, a cor do governo é puramente militar e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem saber o que significava. Muitos acreditavam sinceramente estar vendo uma parada. Era um fenômeno digno de ver-se. O entusiasmo veio depois (......) (de uma carta de Aristides Lobo), um repórter, citado por Edgard Carone, *A Primeira República* (São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969).

29. Gideon Sjoberg, *The Preindustrial City* (Nova Iorque, The Free Press, 1960)

e que toma o sistema feudal como o único predecessor de sociedades modernas.

Essa questão é levantada numa resposta ao livro de Sjoberg, onde Oliver C. Cox[30] afirma que mesmo na Europa medieval as cidades desenvolveram-se fora da estrutura feudal, e considera que a noção de Sjoberg de cidade pré-industrial não passa de um conceito remanescente.

A crítica de Cox é conveniente no que diz respeito à fraqueza do argumento de Sjoberg, mas seu conteúdo é restrito. O melhor indício teórico pode ser encontrado na diferença feita por Max Weber entre a cidade oriental e a cidade ocidental[31]. "A residência do governante ou de qualquer corpo administrativo, sendo o foco de todo o país ou de toda a região, é o traço mais importante na estrutura e no funcionamento das cidades orientais". Em oposição, as cidades ocidentais estão dotadas de "autonomia corporada e autocefalia"[32].

As conseqüências teóricas dessas diferenças são inúmeras e sempre estão relacionadas, na estratificação social, ao papel do exército, e à existência de atividades econômicas autônomas, à educação e assim por diante. Essas diferenças não são, naturalmente, uma questão de geografia, mas se referem a diferenças entre variáveis patrimoniais e feudais de domínio tradicional. A política, em massa, do Rio de Janeiro foi certamente "local", no sentido de seu apoio aos acontecimentos nacionais terem sido mínimos; mas o mesmo não pode ser dito da política de sua elite, que foi eminentemente nacional. A segunda região é a chamada "tradicional", inversa à capital burocrática e urbana. As regiões "tradicionais" brasileiras assemelham-se pouco ao "tradicionalismo" que a linguagem padrão usa ao se referir a subdesenvolvimento e modernização. Essa linguagem freqüentemente usa "tradicional", ao referir-se a sociedades baseadas na lavoura ou então sem qualquer indústria, que sofrem

---

30. Oliver C. Cox, "The Preindustrial City Reconsidered", *The Sociological Quarterly*, V, 1964, pp. 133-144.

31. Max Weber, *The City* (traduzido para o inglês e editado por Don Martindale e G. Neuwith, Nova Iorque: Free Press, 1958).

32. Vatro, Murvaer, "Some tentative Modifications of Weber's Typology: Ocidental vs. Oriental City", *Social Forces*, 44, março, 1966, pp. 381-389.

o impacto da modernização e industrialização[33]. Essas sociedades tradicionais estão, supostamente, num estágio primitivo de desenvolvimento econômico e social, e a linguagem sociológica correspondente trata de obstáculos culturais, emocionais e sociais aos valores modernos, estilos de vida e tipos de comportamento[34].

No Brasil, como em outros países, as áreas "tradicionais" não são áreas modernizadas, mas, muito ao contrário, tendem a ser áreas que passaram por um período de progresso no passado e então sofreram um processo de decadência econômica. A antiga área de cultura açucareira no Nordeste e as velhas jazidas de Minas Gerais são, com certeza, os melhores exemplos do tradicionalismo brasileiro e ambas têm um passado de riqueza e preeminência econômica nacional.

Uma das perguntas mais obscuras, não obstante mais interessantes, sobre a história da política e da economia no Brasil é a seguinte: O que acontece com essas áreas quando perdem sua capacidade de exportação e ficam na sombra da história?[35]

No caso de Minas Gerais, a exaustão das atividades das minas na segunda metade do século XVIII deixou o estado com a maior população do país, centralizada mais nas áreas urbanas, e sem a maior atividade econômica de alta lucratividade[36]. Outra coisa que

---

33. A referência clássica aqui é E. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society* (Nova Iorque: The Free Press, 1958) e Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (Nova Iorque: The Free Press, 1958). A presunção implícita no trabalho de Banfield é de que à medida que o povo se desenvolve sua moldura passa de familiarismo amoral para respeito público (a presença de respeito público no estrato social mais alto foi testada sem sucesso em J. P. Wilson e F. C. Banfield, "Public Regardness as a Value Premise in Voting Behavior", *American Political Science Review*, 58, 4, dezembro, 1964, pp. 876-887. Quanto a Lerner, sua relevância para a sociologia de desenvolvimento não deve ser minimizada. De acordo com Bendix, "o grande mérito do estudo de Lerner é um modelo de aplicação global" (R. Bendix, "Tradition and Modernity Reconsidered", em *Embattled Reason* (Nova Iorque, Oxford University Press, 1970), p. 250. ,

34. Por exemplo, Lucien Pye, *Politics, Personality and Nation Building* (New Haven, Yale University Press, 1962).

35. Esse processo de decadência econômica e os mecanismos de ajustamento e o assunto de Antônio Barros de Castro, "*A Herança Regional do Desenvolvimento Brasileiro, Ensaios sobre a Economia Brasileira*" (Rio de Janeiro, Forense, 1971, vol. II.) Para uma análise dos mecanismos econômicos por trás das crescentes desigualdades entre o Nordeste e o Sudoeste do Brasil, ver Nathaniel H. Leff, "Desenvolvimento Econômico e Desigualdade Regional: Origens do Caso Brasileiro", *Revista Brasileira de Economia*, Vol. 26, 1, jan.-mar., 1972.

restou foi, sem dúvida alguma, a estrutura burocrática da administração portuguesa, e este foi certamente o meio através do qual nasceu a vocação política da elite mineira.

Southern Politics, escrito por V. O. Key dá, talvez, a melhor descrição de um sistema político que sobrevive em um processo de decadência política, após a derrota na Guerra Civil (os onze estados estudados por Key são também os da Confederação Sulista). Ele apresenta neles, ao menos, um traço comum aos estados brasileiros da República, a saber o sistema unipartidário. A análise de Key sobre o comportamento dos senadores sulistas sugere um modelo muito consistente: eles se unem toda vez que a autonomia do estado está em perigo e o *status quo* encontra-se ameaçado e toda vez que o governo democrata nacional precisa de apoio. O acordo é feito de maneira bem clara: Os democratas sulistas apóiam o governo e recebem em troca o controle dos seus próprios estados. Apesar desses acordos bem definidos, a política foi com freqüência sem substância, uma vez que nem a questão racial tende a diminuir.

Os sistemas unipartidários, o controle oligárquico sobre as propriedades rurais numa economia decadente e outras semelhanças com o tradicional Estado de Minas Gerais não são pura coincidência. A principal diferença é, naturalmente, que, enquanto os estados confederados foram derrotados pelo Norte industrializado, no Brasil nunca houve hegemonia política do centro industrial[37].

A menor unidade da política tradicional desse tipo é a comunidade do interior, onde o coronel local exerce o poder.

Uma considerável parte da literatura política brasileira tem sido dedicada ao exame dos modelos de tradicionalismo político nas suas mais profundas raízes[38]. As tentativas políticas mais bem sucedidas são aquelas que interpretam a preeminência política local e regional

36. Em 1872, o Recenseamento de Minas Gerais concentrou 20,54%, da população brasileira, contra 13,89% na Bahia e 8,43% em São Paulo. O mesmo estado toma a liderança só no recenseamento de 1940, com 17,4%, da população global, contra 16,4% em Minas.

37. V. O. Key, *Southern Politics* (Nova Iorque, A. Knopf, 1949), principalmente capítulo 16, "Solidarity in the Senate".

38. Para uma revisão dessa literatura, ver José Murilo de Carvalho, "Estudos de Poder Local no Brasil", *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (Belo Horizonte), nº 25-26, junho, 1968), pp. 231-248. Gláucio Soares, num livro editado no período 1945-64, mostrou na tipologia das raízes políticas no Brasil que o tradicional tipo "coronel" de política regional é apenas um tipo de poder local, mais típico em Minas Gerais do que, por exemplo, em S. Paulo.

como uma função do papel intermediário que os líderes desempenham entre os governos: local, estadual e nacional. É importante notar que essa interpretação não implica a ausência ou inutilidade do controle da terra, de laços familiares, lealdade e ligações pessoais. Todos esses elementos tradicionais estiveram certamente presentes em diferentes graus e contudo funcionaram num contexto de decadência econômica e preeminência do governo burocrático nos níveis de Estado e de nação[39].

A terceira região, representada por São Paulo, é a diferenciação mais importante. Desde o começo da história do país, a ex-capitania de São Vicente desenvolveu-se independentemente da administração central. São Vicente foi a primeira colônia que se estendeu da costa para o interior, contradizendo a política geral das capitanias portuguesas[40]. A história da expansão de São Vicente inclui expedições à casa de índios mais para o sul, até o choque entre os militares e as missões dos jesuítas espanhóis; as expedições à procura de ouro, de pedras preciosas, até o choque com outros imigrantes do Rio e do Norte nas áreas mineiras, durante a guerra dos Emboabas[41], e uma ausência conspícua da Província de São Paulo dos primeiros acontecimentos nacionais até à explosão da plantação cafeeira no século XIX.

Não nos cabe narrar a história do excepcional desenvolvimento de São Vicente do fim do século em diante, nem tampouco falar sobre seu papel político no quadro nacional. Basta lembrar que depois do recenseamento de 1940, é o maior estado brasileiro em população, e tem sido por muito tempo a principal fonte de impostos para o governo central e o foco de industrialização do país. Politicamente, São Paulo desempenhara um papel que era muito menos

39. A melhor interpretação teórica de política regional no Brasil "tradicional" é, sem dúvida, Antônio Octavio Cintra, "A Integração do Processo Político no Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura", *Revista de Administração Pública* (Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, vol. 5, 2, 1971).

40. "Mas o caso de São Paulo, onde os colonos e seus descendentes, brancos ou mestiços, se voltarão antes para o interior do que para a marinha é, de qualquer forma, uma exceção. Em todo o restante do Brasil a regra, por muito ainda, é seguir o povoamento aqueles clássicos padrões da atividade colonizadora dos portugueses, regida pela conveniência mercantil e pela sua experiência africana e asiática". Sérgio Buarque de Holanda, *História Geral da Civilização Brasileira*. vol. 1, pp. 129-130.

41. Para uma descrição da "Guerra dos Emboabas", que ocorreu em Minas Gerais por volta de 1700, contra os exploradores paulistas, ver Sérgio Buarque de Holanda, *op. cit.*, pp. 297-369.

importante que sua relativa área e sua economia[42], e, em 1932, foi o último estado brasileiro a reagir com armas na mão contra o governo central[43].

Esse modelo de relacionamentos entre centros econômicos e administrativos não é uma peculiariedade do Brasil. Ele é bem mais geral e compartilhado por países que tiveram algum desenvolvimento industrial num contexto de um estado forte e quase patrimonial.

Juan Linz encontra na Espanha o mesmo "paradoxo" que encontramos no Brasil: "Paradoxalmente, na recente história da Espanha, as províncias mais desenvolvidas sentiram-se alienadas do Estado nacional. Tendo "poder econômico" e bem-estar, elas se sentiram, de modo certo ou errado, desprovidas de "poder político"[44].

A. F. Organski está consciente das descontinuidades regionais na Itália e liga a elas a emergência do fascimo:

"Algumas regiões modernizam-se mais depressa e com maior intensidade que outras, pelas vantagens de recursos, especialização disponível, comunicação com o exterior e por outras razões. Algumas nações modernizam-se politicamente e permanecem atrasadas em sua economia. Outras nações são altamente urbanas antes de desenvolverem-se economicamente ou terem uma política moderna (...). No grau de simetria e no grau de continuidade nas mudanças desses três conjuntos de variáveis (modernização social, econômica e política), estende-se uma grande parte, se não a maior parte, da explicação para a aparência dos sistemas fascistas, a duração de seus direitos, a variação de atitudes e comportamento político fascistas e a maneira e cronometragem do fim do sistema"[45].

A presunção de desenvolvimento desigual, no entanto unilinear, é com certeza a principal fraqueza dessa noção. Realmente, se nenhuma nação desenvolve-se de tal maneira que todas as regiões e aspectos da vida nacional tenham que manter o mesmo ritmo, porque só algumas nações adotam o sistema fascista de organização política? O fato é que as diferenças não são apenas uma questão de variação regional e maneiras funcionais de crescimento, mas, sobretudo, é uma questão de diferenciação regional estrutural, que as oscilações no desenvolvimento refletem.

As diferenças entre Barcelona e Madri, expressas no quadro abaixo são bastante semelhantes àquelas existentes entre Rio e São Paulo:

ESPANHA: BARCELONA E MADRI

	"Burguesia" Espanha Barcelona	*Madri*
População, 1960	24,20%	7,67%
Renda *per capita*		
Média Nacional-100	164	131
Recrutamento dos Membros do Gabinete de Franco*	0,85	6,25
Juízes (1958)*	0,58	3,24
Professores Universitários*	0,95	2,87

* Média da proporção nascida em cada "Espanha" e a proporção da população que lá habitava em 1910 (tirada como uma data próxima ao ano do nascimento das elites).

Fonte: Juan Linz, "The Eight Spains", em Rokkan e Merrit, *Comparing Nation* (Yale, 1966).

42. Ver a introdução acima, e o desenvolvimento dessa questão em "Cooptação e Representação Política no Brasil, *Dados*, 7, 1970.

43. Realmente, após 1932, Minas Gerais revoltou-se duas vezes contra o governo central; uma vez com o "Manifesto dos Mineiros", contra a ditadura de Vargas, e mais tarde no Governo de Magalhães Pinto contra João Goulart em 1964. Em ambos os casos, o governo central foi logo derrubado pelo exército. O governador de São Paulo, Ademar de Barros, também ameaçou levantar-se contra Goulart em 1964; mas esta tentativa estava em menor consonância com o movimento civil-militar nacional, e seu poder político não se manteve por muito tempo. As diferenças em modelo são significativas.

44. Juan Luiz, "The Light Spains", em L. Merrit e S. Rokkan, *Comparing Nations* (New Haven, Yale University Press, 1966), p. 278 e segs. Ver as tabelas que comparam Brasil e Espanha, mais adiante Juan Luiz fornece dados que não podem ser facilmente reproduzidos para o Brasil; Alfred Stepan, entretanto, faz um paralelo explícito entre Madri-Barcelona e Rio-São Paulo, em relação ao recrutamento de cadetes para a Escola Militar do Brasil. Ele mostra que, no período 1964-66, São Paulo concentrou 13,3% da população brasileira, mas somente 8,26% dos cadetes do Exército, dando uma média de cerca de 5/10. A mesma média para o Rio Grande num período mais recente é muito maior. Alfred Stepan, *The Military in Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1971), p. 38.

45. A. F. Organski, "Fascism and Modernization", em S. D. Wolf (ed.). *The Nature of Fascism* (Nova Iorque, Vintage Books, 1969), pp. 19-41.

Brasil: Desigualdades regionais em quatro estados

	População (1970)		*Renda*			
	urbana %	*total* %	da *indústria* %	da *agricul-tura* %	do *setor públic* %	*total* %
São Paulo C	27,3	19,0	56,8	19,5	23,5	35,3
Minas Gerais	11,7	12,3	7,5	12,2	8,3	10,0
Rio de Janeiro (Guanabara)	8,2	4,6	9,7	0,6	25,2	11,4
Rio Grande do Sul	6,8	7,1	5,9	12,6	8,9	8,5
Soma de Quatro Estados	54,0	43,0	79,9	44,9	65,9	65,2
Brasil	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Fundação IBGE, Instituto Brasileiro de Estatística, *Anuário Estatístico do Brasil*, 1971.

A Itália parece ser outro caso em questão com a diferenciação entre a área industrial do Norte, o centro urbano e administrativo e o Sul rural, como pode ser visto no quadro abaixo:

Itália: Famílias residentes por campo de atividade econômica do chefe da família e regiões (%).

regiões:	população	número de famílias com o chefe de família trabalhando em		
		Indústria	*Agricultura*	*Outras Atividades*
Setentrional	44,8	56,5	35,5	47,1
Central	18,5	17,5	16,0	22,4
Meridional	24,5	18,0	31,8	20,2
	12,2	8,0	16,7	10,3
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: Calculado do Instituto Centrale de Statistica *Compendio Statistico Italiano* (Roma, 1971), p. 21 e pp. 28-9.

A quarta região é o Rio Grande do Sul, o estado no extremo sul do país. Sua história começa com o estabelecimento da Colônia Portuguesa de Sacramento na margem do Rio de la Plata; logo foi seguido de um ataque pelo governador espanhol de Buenos Aires. Durante a maior parte do século XVIII, essa região é o principal ponto de atrito entre os domínios português e espanhol na América. Depois da Independência, a natureza militar da província permanece em termos de conflito entre o Brasil e a Argentina, sob o controle do que é hoje o Uruguai, assim como em termos dos movimentos revolucionários separatistas no Rio Grande do Sul, que sempre envolveu tratados com os governantes do Uruguai e da Argentina e caudilhos[46].

Stein Kokkan captou um aspecto importante da construção das nações européias, que até certo ponto é paralelo ao processo pelo qual o Rio Grande do Sul se submeteu. Ele mostra essencialmente dois tipos de cidade-Estado desenvolvendo-se na Europa: "A Suíça e a Holanda foram essencialmente de caráter defensivo: não houve nenhum centro de conqusta (...), mas uma rede de cidades estrategicamente situadas, dispostas a unir seus recursos na defesa de seus privilégios no comércio"[47]. Para essas cidades tipicamente "ocidentais", ele opõe outro tipo, desenvolvido "nas margens" do Antigo Império Romano. "Paradoxalmente", diz ele, "a história da Europa é de formação do centro na periferia". E mais especificamente: "Esses centros de poder no extremo sudeste e no extremo norsão do cristianismo Ocidental (...). Os impérios ibéricos trouteriços cruzados contra a região sulista rival. Isso ajuda a explicar a simbiose muito próxima de Igreja e Estado nesses impérios: o poder militar do Estado foi um meio decisivo na luta para a expansão do cristianismo Ocidental (...). Os impérios ibéricos trouxeram o mesmo fervor de ortodoxia para o Novo Mundo, ao cruzarem o oceano; a conquista da América Latina produziu uma fusão ainda mais forte das instituições religiosas, políticas e econômicas"[48].

---

46 O melhor estudo sobre a história política do Rio Grande do Sul no século XX foi feito sem dúvida por Joseph L. Love, *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism* (Stanford University Press, 1971). A bibliografia brasileira sobre o período colonial é bem extensa. Para um relatório detalhado sobre os conflitos com as colônias espanholas e depois, desde o estabelecimento da Colônia de Sacramento, ver Alcides Lima, *História Popular do Rio Grande do Sul* (Porto Alegre, Ed. Globo, 1935).

47 "Dimensions of State Formation and Nation Building" (rascunho mimeografado, 1971), p. 21.

48 pp. 23-4.

Como num sistema de caixas chinesas, o Rio Grande do Sul pareceu ter desempenhado no Brasil o mesmo papel que Portugal e Espanha tiveram na Europa cristã: como um posto militar fronteiriço desenvolveu sua própria ortodoxia — positivismo — sua peculiar combinação de tradição militar e a cultura, de criação de gado, junto a uma forte oligarquia de estado que uniu forças tanto para a luta contra os espanhóis e o inimigo "porteño", como para a luta pela sua autonomia em relação ao Império do Brasil.

A região era (e ainda é) a base da maior ligação com o exército brasileiro e contribuiu com uma considerável parte do seu quadro de oficiais. Desempenhou um papel muito ativo na política nacional desde a criação do "Partido Republicano Riograndense", em 1822, durante a queda militar do Império em 1889 e daí em diante. Obteve o poder nacional com Vargas, em 1930, que tinha sido anteriormente governador do Rio Grande do Sul, por um favor do "dono" do estado, Borges de Medeiros, e com ele os gaúchos, literalmente, atrelaram seus cavalos na capital nacional[49].

Com Vargas, de novo, em 1950, Goulart em 1961, Costa e Silva e Médici, após 1964, todos esses presidentes gaúchos comprovam a notável vocação do Rio Grande do Sul para o poder nacional, seja pelos seus "filhos" civis ou militares.

Este breve esquema é muito pequeno para apontar outros aspectos importantes do papel do Rio Grande do Sul na história do Brasil. Seria importante levar em conta as divisões internas no estado, e, em especial, seu papel econômico como um fornecedor de mercadorias para o mercado nacional, assim como a importância da migração européia no estado no que concerne ao desenvolvimento de um alto sistema de produtividade da agricultura[50]. Mas o fato é que o papel político do Rio Grande do Sul no nível nacional está muito mais ligado à tradição caudilista, revolucionária, oligárquica e militar do que aos aspectos modernos e de influência européia à sua economia e sociedade.

49. Para as relações entre os "caudilhos" do Rio Grande e o exército, ver Sílvio Romero, *O Castilhismo no Rio Grande do Sul* (Porto, 1912). J. Love dá um relatório detalhado do papel do Rio Grande na "questão militar" que eventualmente conduziu à queda do Império. Ele também reproduz uma fotografia dos gaúchos atrelando seus cavalos no obelisco na Avenida Rio Branco no dia 1º de novembro de 1930.

50. Para o papel econômico do Rio Grande como um fornecedor do mercado interno, ver o capítulo no "Extremo Sul o precoce desenvolvimento voltado para dentro", em Antônio Barros de Castro, *Ensaios sobre a Economia Brasileira* (Rio de Janeiro, Forense, 1971).

5 *CONCLUSÃO*

Levando em conta a divisão regionalista, sugerida aqui, é relevante ao estudo da história política do Brasil que se questione sua utilidade para a análise de futuras conseqüências na política brasileira.

O quadro político brasileiro sofreu uma mudança drástica em 1945, com a generalização de sufrágio político a toda a população adulta alfabetizada. O sistema de política de massa que surgiu em 1945 foi imposto nas divisões regionais, criando um modelo bastante complexo, que analisei noutra parte[51]. Para a divisão entre as áreas patrimoniais e as áreas mais capitalistas de política nacional, e entre o centro, a periferia e a fronteira do estado patrimonial, foi acrescentada outra divisão que envolve assuntos de participação do povo.

Basicamente surgiram dois tipos dominantes de participação política: um no eixo Minas-Rio e outro mais ligado às áreas industriais do país. O primeiro foi o que se pode chamar de "sistema de cooptação", que foi definido como um sistema de participação política no qual posições governamentais foram procuradas não tanto como um meio de implantação de interesses setoriais, mas como um meio de mobilidade social neles mesmos. O segundo, ao contrário, estava próximo ao conceito clássico de política de interesse de grupo. Existem divisões rurais e urbanas, como divisões capitalistas e de classes trabalhadoras em cada um desses sistemas, tornando maior o simples número de possíveis combinações[52].

Acredito que o contexto regional para a emergência de política de massa no Brasil é o primeiro indício para a compreensão dessa experiência de democracia representativa, se pretendemos ir além do que permitem os simples conceitos de modernização, mobilização, massificação e radicalização.

Ainda mais, a compreensão correta do sistema de (1945-64) é indispensável, se fizermos prospectos sobre o futuro político do

51. S. Schwartzman, "Veinte Años de Democracia Representativa en Brasil", *Revista Latinoamericana de Ciencia Politica* (Santiago), vol. II, nº 1, abril, 1971.

52. S. Rokkan e S. M. Lipset, "Cleavage Structures", em *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* (Nova Iorque: The Free Press, 1967), p. 54.

país. É claro, por exemplo, que esta discussão mostra a inocência de esperar-se um novo sistema político no Brasil em termos de representação de interesse de grupo. As atuais restrições na atividade política não podem ser consideradas como simples conseqüência de preferências ideológicas pelo governo, mas devem ser vistas como um desenvolvimento de uma tradição histórica de centralização governamental; se as restrições feitas sobre a participação política e sobre a mobilização fossem tiradas, qualquer acordo político deveria ser baseado em formas de organização política recentemente criadas, mais condizentes com a realidade do país e menos como uma função da imagem arcaica de interesse de grupo. Uma vez iniciada a procura dessas novas formas, será indispensável uma visão correta da história das divisões políticas do país.

A NOVA INDUSTRIALIZAÇÃO E O EMPREGO INDUSTRIAL NA AMÉRICA LATINA: COMENTÁRIOS PRELIMINARES*

Gláucio Ary Dillon Soares

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico transforma a estrutura ocupacional de uma sociedade. No início deste século, algumas dessas transformações foram tomadas como indicadores do desenvolvimento econômico, dada a regularidade com a qual elas ocorriam no processo de desenvolvimento das sociedades da Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Embora os retardatários no processo de desenvolvimento exibam um padrão diferente, existem grandes semelhanças entre as transformações ocupacionais que acompanharam o processo de desenvolvimento da Europa Ocidental e Estados Unidos no século XIX e aquelas que acompanham o recente desenvolvimento de diversos países na África, Ásia e América Latina. Nesse estudo, algumas dessas mudanças serão analisadas, dando-se especial ênfase às particularidades dos padrões da América Latina.

O Movimento do Setor Primário

O movimento do primário[1] para os outros setores da economia é provavelmente o mais comum e menos disputado do desenvolvi-

* Trabalho apresentado no Seminário sobre Indicadores Sociais para o Desenvolvimento Nacional na América Latina. (Rio de Janeiro, maio de 1972.)

1 Ao menos que citado de outra maneira, quando o autor usa a expressão setor primário ele estará se referindo à população vinculada ao trabalho agrícola, criação de gado, florestamento e pesca. Destes, o trabalho agrícola é o ponto mais importante e central para o conceito. Outros autores incluem, ridades políticas e sociológicas importantes, que não são compartilhadas por freqüentemente, a mineração neste setor. Mineiros, no entanto, têm peculiaoutros no setor primário, tais como elevado índice de greve, tendência ao radicalismo político, etc. Eles serão, portanto, mantidos em separado.